



Regierungsrat, 9102 Herisau

Büro des Kantonsrates

Dr. iur. Roger Nobs
Ratschreiber
Tel. +41 71 353 63 51
roger.nobs@ar.ch

Herisau, 27. März 2024

Schriftliche Anfrage Markus Brönnimann, Herisau; Behandlungsfristen bei Volksinitiativen; Antwort des Regierungsrates

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 20. Februar 2024 hat Kantonsrat Markus Brönnimann, Herisau, eine schriftliche Anfrage an das Büro des Kantonsrates eingereicht. Die Fragen betreffen die Einführung von Behandlungsfristen für Volksinitiativen auf kantonaler Ebene.

Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden nimmt dazu wie folgt Stellung:

Vorbemerkung

Die schriftliche Anfrage wurde unmittelbar nach der ersten Lesung des Entwurfs für eine totalrevidierte Kantonsverfassung im Kantonsrat eingereicht. Der Entwurf des Regierungsrates sieht in Art. 77 Abs. 2 vor, dass das Gesetz Behandlungsfristen festzulegen hat. Die Bestimmung wurde im Rat kurz diskutiert blieb aber unbestritten.



Beantwortung der Fragen

Frage 1: "Wie gross waren die zeitlichen Abstände zwischen der Einreichung / Gültigkeitserklärung und der Abstimmung oder dem Rückzug durch die Initianten bei den letzte 10 Volksinitiativen in unserem Kanton?"

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Behandlungsdauer der letzten neun kantonalen Volksinitiativen (seit 2007):

Initiative	Einreichung	Zustande- kommen	KR 1. Lesung	KR 2. Lesung	Volks- abstimmung	Dauer (Mte.)
Wiedereinführung Schulnoten	16.08.2007	04.09.2007	15.09.2008	16.02.2009	17.05.2009	21
Wiedereinführung Landsgemeinde	14.12.2007	22.01.2008	14.09.2009	22.02.2010	13.06.2010	30
Abschaffung Pauschalbesteuerung	28.04.2010	06.07.2010	01.03.2011	24.10.2011	11.03.2012	23
Nichtraucher-schutz	Nov 2010	25.01.2011	20.02.2012	26.11.2012	03.03.2013	28
Mitsprache bei ÖV-Finanzierung	31.05.2012	03.07.2012	23.09.2013	24.03.2014	- ¹⁾	-
Steuergerechtig-keit	07.06.2016	05.07.2016	25.09.2017	07.05.2018	23.09.2018	27
Starke Ausser-rhoder Gemein-den	20.03.2018	17.04.2018	25.02.2019 ³⁾	08.05.2023 ⁴⁾	26.11.2023	68
erneuerbAR	06.10.2020	17.11.2020	- ²⁾	-	-	-
Selbstbestimmte Gemeinden	16.02.2022	29.03.2022	31.10.2022 ⁵⁾	- ⁶⁾	-	-

¹⁾ Die Initiative wurde abgeschrieben, nachdem der Kantonsrat ihr zugestimmt hatte.

²⁾ Die Initiative wurde erst sistiert (im Einvernehmen mit den Initianten) und am 14. Oktober 2022, nach Annahme der Teilrevision des Energiegesetzes, schliesslich zurückgezogen.

³⁾ Rückweisung an den Regierungsrat zur Ausarbeitung eines Gegenvorschlags.

⁴⁾ 3. Lesung im Kantonsrat; 2. Lesung am 21. Februar 2022.

⁵⁾ Der Kantonsrat beschloss im Rahmen eines Ordnungsantrages aus dem Rat die Vertagung des Geschäfts.

⁶⁾ Die Initiative wurde nach der Volksabstimmung über die Volksinitiative "starke Ausserrhoder Gemeinden" vom 26. November 2023 zurückgezogen.



Die Übersicht zeigt, dass Volksinitiativen in den vergangenen 17 Jahren im Durchschnitt rund 28 Monate im politischen Prozess waren, bevor sie zur Abstimmung gelangten.

Die Volksinitiative "starke Ausserrhoder Gemeinden" war insofern ein Ausnahmefall, als sie vom Kantonsrat in 1. Lesung zur Ausarbeitung eines Gegenvorschlags zurückgewiesen wurde und dieser mit den gleichzeitig laufenden Arbeiten für eine Totalrevision der Kantonsverfassung koordiniert werden musste. Das hat den politischen Prozess deutlich in die Länge gezogen.

Frage 2: *Gibt es Kantone, die für die Durchführung von Abstimmungen zu Volksinitiativen verbindliche Bearbeitungsfristen haben, wenn ja: Wie lange sind diese Fristen und gibt es allenfalls Regelungen für Fristerstreckungen?*

Zahlreiche Kantone wie auch der Bund sehen Bearbeitungsfristen vor. Die Fristen sind unterschiedlich lang und hängen von folgenden Faktoren ab: politisches System des jeweiligen Kantons, Art der Volksinitiative, Phase der Behandlung im politischen Prozess. Als Beispiele unter vielen können genannt werden: §§ 133–138 des Gesetzes über die politischen Rechte des Kantons Zürich (GPR; LS 161) oder §§ 78–78a des Gesetzes über die politischen Rechte des Kantons Basel-Landschaft (GpR; SGS 120). Eine Übersicht über die zeitlichen Vorgaben in den Kantonen findet sich bei Corina Fuhrer, Die Umsetzung kantonaler Volksinitiativen, Zürich/St. Gallen 2019, S. 54 ff. Die Dissertation ist im open access zugänglich: [Die Umsetzung kantonaler Volksinitiativen – DIKE Verlag](#).

Frage 3: *Welche kantonale Rechtserlasse müssten angepasst / verändert werden, damit eine verbindliche Bearbeitungsfrist (z.B. 36 oder 48 Monate bis zur Durchführung der Volksabstimmung) eingeführt werden könnte?*

Nach Inkrafttreten der neuen Kantonsverfassung gilt es das kantonale Gesetz über die politischen Rechte zu revidieren. In diesem Gesetz sind auch die Bearbeitungsfristen zu verankern.

Frage 4: *Welche Aspekte müssten aus Sicht Regierungsrat und Verwaltung bedacht werden, damit wir bei der Umsetzung nicht vor neuen Problemen stehen, sondern in erster Linie dem Volkswillen nachkommen, über eine bestimmte Frage innert nützlicher Frist entscheiden zu können?*

Bei der Ausgestaltung einer neuen Regelung sind insbesondere folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- Politisches System: Hier ist etwa zu berücksichtigen, dass Volksinitiativen in Appenzell Ausserrhoden in zwei Lesungen behandelt werden, wobei die Vorlage nach der 1. Lesung einer Volksdiskussion untersteht und für die 2. Lesung wieder zurück an den Regierungsrat geht – was nicht in allen Kantonen der Fall ist.
- Art der Initiative: allgemeine Anregungen folgen einem anderen Verfahren als ausformulierte Entwürfe. Initiativen auf Totalrevision der Kantonsverfassung sind anders zu behandeln als Teilrevisions-Initiativen.
- Phasen der Behandlung einer Volksinitiative: Jede Phase folgt einer eigenen Logik (Prüfung des Zustandekommens, Ausarbeitung eines Berichts und Antrags, Behandlung in Kommission und Kantonsrat, evtl. Ausarbeitung eines Gegenvorschlags, Ausarbeitung eines Edikts und Ansetzung einer Volksabstimmung).
- Reaktion der politischen Behörden: Soll einer Volksinitiative ein Gegenvorschlag gegenübergestellt werden, so bedarf dessen Ausarbeitung deutlich mehr Zeit, als wenn lediglich die Zustimmung oder Ablehnung zu einer Initiative zur Diskussion steht. Diesem Umstand gilt es Rechnung zu tragen.



- Folgen der Überschreitung einer Frist: Welche Rechtsfolgen soll die Überschreitung einer gesetzlichen Behandlungsfrist haben? Sind die Rechtsfolgen abschliessend im Gesetz zu regeln oder soll einem Organ ein Entscheidungsspielraum eingeräumt werden – wenn ja welchem Organ?

Freundliche Grüsse

Im Auftrag des Regierungsrates

Dr. iur. Roger Nobs, Ratschreiber